HARYATMOKO

Etika Publik

untuk Integritas

PEJABAT PUBLIK DAN POLITISI

ETIKA PUBLIK
untuk
INTEGRITAS
PEJABAT PUBLIK DAN POLITISI

HARYATMOKO

Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

KOMPAS GRAMEDIA

DAFTAR ISI

PRAKATA

Akhir-akhir ini di Indonesia, etika publik banyak dibicarakan. Ada kesan etika publik disamakan dengan etika politik. Ada yang mengira hanya sebagai etiket bermasyarakat, bahkan ada yang menafsirkannya sebagai kewajiban publik untuk menghormati etika. Tidak salah, tapi tidak memperhatikan latar belakang sejarahnya. Etika publik mulai serius dibahas setelah skandal *Watergate.* Skandal itu memicu pengesahan *The Ethics in Government Act of 1978*. Sejak itu, orang menggunakan istilah ”etika publik” bukan ”etika pemerintahan” karena fokus pada pelayanan publik.

Pengertian etika publik terkait langsung dengan pelayanan publik, terutama masalah integritas publik para pejabat. Integritas pribadi tumbuh di keluarga dan teruji dalam kehidupan profesional, terutama dalam keterlibatannya di berbagai organisasi. Dalam tanggung jawab pelayanan publik, integritas pribadi itu menjadi dasar integritas publik dengan dua modalitasnya, yaitu akuntabilitas dan transparansi. Etika publik berawal dari keprihatinan terhadap pelayanan publik yang buruk karena konflik kepentingan dan korupsi.

Penanganan korupsi di Indonesia telah menusuk rasa keadilan karena hukuman ringan bagi koruptor, bahkan *impunitas* (tiada sanksi hukum). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sedikit menyurutkan korupsi. Para koruptor tiarap, tetapi begitu mengetahui pola kerja KPK, mereka menemukan lubang-lubang baru untuk bangkit korupsi lagi. Lebih menyedihkan, dalam korupsi Kartel-Elite, situasi justru terbalik, KPK dipojokkan, bahkan dilumpuhkan.

Korupsi mengakibatkan pejabat mengabaikan kepentingan publik dan

lebih memperhatikan kepentingan diri atau kelompoknya. Konflik kepentingan ini melemahkan komitmen pejabat publik pada nilai-nilai etika. Pelayanan publik yang berkualitas, relevan, dan responsif nyaris tak ada gemanya. Padahal pertaruhan kebijakan publik adalah memenuhi kebutuhan publik dan membangun institusi-institusi yang lebih adil. Lemahnya komitmen ini menggerogoti integritas publik para pejabat dan politisi.

Berbagai upaya perbaikan birokrasi dan organisasi politik dilakukan. Komisi-komisi dibentuk, pejabat dimutasi atau diganti, tetapi korupsi tidak surut juga, pelayanan publik memburuk dan urusan birokrasi tetap tidak efektif serta berbelit-belit. Bila pengawasan diperketat dengan dibentuknya berbagai komisi tapi ternyata tindak korupsi tetap merajalela, berarti kesalahan pertama-tama harus dicari di dalam sistem organisasinya. Asumsi ini menjadi titik tolak penulis untuk mengusulkan pembangunan budaya etika di dalam organisasi. Karena itu, langkah pertama adalah mengubah sistem organisasi dengan mengintegrasikan etika publik ke dalam organisasi pelayanan publik. Tujuannya ialah untuk membantu membangun integritas publik para politisi dan pejabat publik. Sesuai dengan tujuan itu, penulis sengaja memilih judul buku ini ***Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi***.

Etika Publik menekankan bukan hanya kode etik atau norma, namun terutama dimensi reflektifnya. Etika publik mau membantu dalam mempertimbangkan pilihan sarana kebijakan publik dan sekaligus alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etisnya. Maka fokus diarahkan ke modalitas etika, yaitu bagaimana menjembatani jurang antara norma moral ('apa yang seharusnya dilakukan') dan tindakan faktual. Keprihatinan etika publik pada modalitas membedakan diri dengan ajaran-ajaran saleh atau moral yang lain.

Pada bab I "Etika Publik dan Pelayanan Publik", logika penjelasannya bertumpu pada tiga dimensi etika publik. Pembaca diajak untuk masuk ke pengertian etika publik, lingkupnya dan tiga dimensinya. Dari penjelasan tiga dimensi etika publik itu, jelas bahwa (i) dimensi sarana menyiratkan modalitas etika yang menuntut sistem, prosedur, atau instrumen baru dalam organisasi kebijakan publik; (ii) dimensi tujuan menunjukkan pertaruhannya, yaitu pelayanan publik. Maka pengertian pelayanan publik, prosedurnya dan prinsip-prinsipnya perlu dijelaskan; dan (iii) dimensi tindakan

mendasarkan pada integritas pejabat publik atau politisi. Integritas publik tidak bisa dilepaskan dari kompetensinya. Jadi pejabat publik mampu melaksanakan tanggung jawab yang dipercayakan kepadanya bila memiliki tiga kompetensi (teknis, *leadership*, etika). Tuntutan tiga kompetensi ini membantu memberi orientasi baru manajemen pelayanan publik yang acuannya adalah institusi-institusi adil untuk melawan korupsi. Acuan ke institusi adil menuntut kompetensi etika terhadap pejabat publik. Bagian ini dijelaskan di bab berikut.

Dalam bab II ”Penalaran Etika dalam Kebijakan Publik”, dasar pemikiran kompetensi etika ialah bahwa efektivitas dan efisiensi pelayanan publik dibangun bukan hanya berkat kompetensi teknis dan *leadership*, namun karena mengacu ke nilai. Maka kompetensi etika menjadi tuntutan mutlak. Tiadanya kompetensi etika membuat pejabat publik tidak peduli pada masalah keadilan dan mendorong *banalitas* korupsi. Lemahnya perilaku etis melemahkan institusi-institusi sosial-politik. Padahal hakikat kekuasaan terletak dalam tanggung jawab moral. Maka logika bab II ini dibangun dengan memusatkan telaah pada penerapan kriteria etika dalam kebijakan publik. Lalu, adalah penting manajemen nilai yang kualitasnya ditentukan oleh tingkat perkembangan kesadaran moral seseorang. Meski kriteria tingkat kesadaran moral versi Kohlberg menekankan pada komponen etika individual, namun mulai tahap ketiga sampai keenam, orientasi tindakan sudah memperhitungkan tindakan kolektif dan persetujuan bersama (komponen etika sosial). Dinamika etika sosial dan institusional harus diperhitungkan agar budaya etika dalam organisasi terwujud. Maka pertimbangan kebijakan publik perlu dipertajam oleh pengetahuan tentang tipe-tipe penalaran etika karena membantu memberi alternatif solusi dalam menghadapi dilema-dilema moral, termasuk konflik kepentingan yang menggerogoti integritas publik.

Di bab III ”Integritas Publik dan Konflik Kepentingan”, fokusnya adalah bagaimana membangun integritas publik, dimensi etika publik yang langsung berhubungan dengan sifat, tindakan atau perilaku pejabat publik. Integritas publik memengaruhi kualitas kebijakan publik karena menjadi cermin dari visi, komitmen, dan praktik kehidupan pejabat publik. Maka biasanya orang mengasosiasikan integritas publik dengan kualitas pribadi

yang jujur, penuh komitmen, dan bisa dipercaya. Kualitas semacam ini menjamin pejabat publik mampu mengatasi konflik kepentingan dan korupsi. Biasanya integritas publik ditunjukkan dalam kemampuannya memecahkan dilema-dilema moral dan tercermin dalam kesederhanaan hidup. Kualitas itu merupakan *habitus* yang diperoleh melalui pelatihan, pembiasaan, dan lingkungan, atau berkat infrastruktur etika. Lingkungan yang menjadi infrastruktur utama etika publik adalah budaya etika dalam organisasi, yang unsur pokoknya akuntabilitas.

Di bab IV ”Akuntabilitas dan Transparansi” pada dasarnya dipahami sebagai pertanggungjawaban organisasi pemerintah atau pejabat publik atas apa yang telah dilakukan, terutama dalam pelayanan publik. Maka harus ada laporan terbuka terhadap pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) yang dipublikasikan. Pada bab ini, selain pengertian akuntabilitas, tujuannya dan tipe-tipenya, dibahas juga peran DPR dalam menjamin akuntabilitas pemerintah. Luasnya bidang yang harus dikontrol oleh wakil rakyat membuat pengawasan tidak efektif dan mengesankan hanya seperti formalitas saja. Maka di bab IV ini dijelaskan juga bagaimana akuntabilitas pemerintah ditingkatkan, yaitu dengan memperhitungkan empat hal: (i) peran aktif *civil society* dalam pengawasan; (ii) pembaharuan sistem manajemen dengan menerapkan *E-Governance*; (iii) diterapkan prinsip subsidiaritas; dan (iv) *Good Governance* dengan fokus pada infrastruktur akuntabilitas.

Akhirnya, bab V dan bab VI merupakan penerapan prinsip-prinsip yang telah diuraikan di bab-bab sebelumnya. Kedua bab terakhir ini menjelaskan bagaimana akuntabilitas dan transparansi itu bisa menjamin integritas publik pejabat dan politisi. Dalam bab V, penjelasan difokuskan terutama pada akuntabilitas dan transparansi dalam pengadaan barang/jasa publik; aturan, prosedur, dan mekanisme transparansi dengan runtun dijelaskan satu per satu. Syarat-syarat dan mekanisme kontrol untuk menjamin transparansi juga menjadi fokus bab ini; sedangkan bab VI menyoroti soal akuntabilitas dan integritas wakil rakyat yang tugas utamanya membuat perundangan dan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan Negara oleh pemerintah. Akuntabilitas wakil rakyat diukur dari prosedur dan kinerjanya. Dalam hal prosedur itu, pemberdayaan warga negara agar kompeten merupakan

langkah utama sehingga daya tawar politik diperhitungkan untuk bisa menuntut akuntabilitas wakil rakyat. Sedangkan dari hasil kinerjanya bisa diukur kualitas perundangan yang dihasilkan apakah semakin menunjang perkembangan ekonomi, membangun institusi politik menjadi lebih adil, menumbuhkan rasa kebangsaan atau malah memecah belah.

Sebagai penutup buku ini, penulis membuat kesimpulan dalam bentuk program, yaitu membangun budaya etika publik dalam organisasi. Pada dasarnya, kesimpulan ini mau menjawab pertanyaan tentang apa yang kongkret bisa kita lakukan. Ada lima program utama yang penulis usulkan dengan semua penjelasan tentang metode pelaksanaannya, siapa saja yang harus ikut dilibatkan dan dari mana pembiayaan harus dicari. Melalui kelima program ini, penulis mengajak untuk (i) peduli pada upaya pemberantasan korupsi dengan ambil bagian dalam pengawasan; (ii) menumbuhkan solidaritas sosial melalui kepedulian terhadap mereka yang lemah, miskin, tersingkir; dan (iii) melalui metode pelaksanaannya diharapkan bisa menumbuhkan jiwa relawan dalam diri orang muda dan kaum profesional.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada The Woodstock Theological Center, Georgetown University, Washington DC, USA yang telah memberi International Visiting Fellowship untuk meneliti tentang Etika Publik, dan Rick Pollard serta Gadis Arivia yang sangat membantu memperlancar penelitian. Rasa terima kasih juga penulis tujukan kepada bapak Firman Dharmawan yang memberi masukan dalam bagian pengadaan barang/jasa publik.

BAB I

ETIKA PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK

Etika publik diperlukan untuk pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi berbelit menyebabkan buruknya pelayanan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *fair*), namun terutama pada sistem yang tidak kondusif. Sebetulnya banyak pejabat publik dan politisi yang jujur dan serius berjuang untuk kepentingan publik.

Lemahnya akuntabilitas dan transparansi menyebabkan korupsi merasuki semua bidang kehidupan, dari eselon paling atas sampai tingkat paling bawah dalam pelayanan publik, dari sektor swasta ke lembaga swadaya masyarakat, bahkan lembaga keagamaan. Jadi korupsi tidak hanya menjangkiti *political society*, tetapi juga *civil society*. Refleksi kritis atas memburuknya pelayanan publik dan integritas publik menjadi keprihatinan utama etika publik. Etika publik sangat peduli terhadap modalitas tindakan, tidak berhenti pada niat baik.

1.1. Definisi Etika Publik dan Lingkupnya

Konsep ”etika” sering digunakan sinonim dengan ”moral”. Di balik kedua istilah ini, tersirat nuansa dua tradisi pemikiran filsafat moral yang berbeda. Dalam buku Aristoteles *Ethique à Nicomaque*, selain kata *éthos*, yang berarti ”kualitas suatu sifat” digunakan juga istilah ”ethos”, yang berarti kebiasaan

(H.G.Liddell, *A Greek-English Lexicon*, Oxford: Clarendon, 1996). Makna *ethos* adalah suatu cara berpikir dan merasakan, cara bertindak dan bertingkah laku yang memberi ciri khas kepemilikan seseorang terhadap kelompok. Istilah yang kedua ini sesuai dengan terjemahan dalam bahasa latin ”moralis” (*mos, moris* = adat, kebiasaan). Istilah ”moralis” ini kemudian menjadi istilah teknis yang tidak lagi berarti kebiasaan, tetapi mengandung makna ”moral” seperti digunakan dalam pengertian sekarang.

Moral selalu dikaitkan dengan kewajiban khusus, dihubungkan dengan norma sebagai cara bertindak yang berupa tuntutan entah relatif entah mutlak. Jadi ”moral” merupakan wacana normatif dan imperatif yang diungkapkan dalam kerangka baik/buruk, benar/salah yang dianggap sebagai nilai mutlak atau transenden. Isinya adalah kewajiban-kewajiban. Dengan demikian konsep ”moral” mengacu ke seluruh aturan dan norma yang berlaku, yang diterima oleh suatu masyarakat tertentu sebagai pegangan dalam bertindak, dan diungkapkan dalam kerangka baik dan buruk, benar dan salah.

Etika dimengerti sebagai refleksi filosofis tentang moral. Jadi etika lebih merupakan wacana normatif (tidak selalu harus berupa perintah yang mewajibkan, karena bisa juga kemungkinan bertindak) yang membahas tentang baik/jahat. Etika lebih dipandang sebagai seni hidup yang mengarahkan ke kebahagiaan dan kebijaksanaan. Pendekatan Paul Ricoeur terhadap penggunaan istilah ”moral” dan ”etika” memberi nuansa baru. Dia mengaitkan kedua istilah tersebut pada dua tradisi pemikiran filsafat yang berbeda. Istilah ”moral” dikaitkan dengan tradisi pemikiran filosofis Immanuel Kant (sudut pandang deontologi). Moral mengacu ke kewajiban, norma, prinsip bertindak, imperatif (”kategoris” = aturan atau norma yang berasal dari akal budi yang mengacu ke dirinya sendiri sebagai keharusan). Sedangkan ”etika” dikaitkan dengan tradisi pemikiran Aristoteles yang bersifat ”teleologis” (*telos* = finalitas atau tujuan). P. Ricoeur mendefinisikan ”etika” sebagai tujuan hidup yang baik bersama dan untuk orang lain di dalam institusi yang adil (1990).

Biasanya etika lebih dipahami sebagai refleksi atas baik/buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar, sedangkan moral mengacu pada kewajiban untuk melakukan yang baik

atau apa yang seharusnya dilakukan. Tekanan etika yang diletakkan pada aspek reflektif dalam upaya mencari bagaimana bertindak (bukan hanya pada masalah kepatuhan pada norma) menjadi alasan utama mengapa istilah ”etika publik” lebih cocok dipakai daripada ”moral publik” atau ”moralitas publik”.

Etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Ada tiga fokus yang menjadi perhatian etika publik: (i) berbeda dengan etika politik, keprihatinan utama etika publik adalah pelayanan publik yang berkualitas dan relevan; (ii) bukan hanya kode etik atau norma, tapi terutama dimensi reflektifnya. Ini berarti etika publik berfungsi sebagai bantuan dalam menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etisnya; dan upaya politik, sosial, budaya dan ekonomi dikatakan sesuai dengan standar etika bila mampu menciptakan institusi-institusi yang lebih adil; (iii) fokus pada modalitas etika, yaitu bagaimana menjembatani antara norma moral (’apa yang seharusnya dilakukan’) dan tindakan faktual. Keprihatinan etika publik pada modalitas membedakan dengan ajaran-ajaran saleh atau moral yang lain. Tekanan pada modalitas ini mau menjawab keluhan dan sinisme seperti ”hampir di semua bidang kehidupan sudah mempunyai kode etiknya”, ”moral sudah diajarkan di mana-mana”, ”agama sudah memberi semua petunjuk untuk berbuat baik”, namun korupsi tetap merajalela. Lalu apa nilai lebih etika publik atau jangan-jangan hanya bentuk lain dari ajaran tentang ”apa yang seharusnya”?

Orang sering mengira kalau ”mengetahui” seakan-akan sama dengan ”sudah melakukan”. Padahal masih ada jarak antara ”tahu” dan ”tindakan”. Orang bisa berkotbah bagus atau memberi nasihat yang baik, tetapi melakukan yang sebaliknya. Maka arah etika publik bukan hanya pada ”apa yang baik atau moral”, tetapi memfokuskan pada refleksi bagaimana menjembatani agar norma moral bisa menjadi tindakan nyata. Etika publik mengutamakan etika institutional, yaitu bagaimana mengorganisir agar tanggung jawab bisa dijalankan, mencari prosedur atau modalitas apa yang bisa menolong. Jadi mencari sistem, prosedur, sarana, modalitas yang bisa memudahkan tindakan etis.

Etika publik mengatur terutama *political society,* semua orang yang terlibat di lembaga-lembaga negara. Semua pejabat publik, baik yang memperoleh jabatan karena terpilih dalam pemilu atau pilkada, maupun yang menjabat karena ditunjuk atau berkat karier. Mereka itu harus mengarahkan tanggung jawab, penilaian, dan proses pengambilan keputusan berdasarkan etika publik. Integritas publik menuntut pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi, dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik.

Kalau objeknya adalah pelayanan publik, etika publik seharusnya juga menjadi dasar kegiatan *civil society,* lembaga swadaya masyarakat, swasta, asosiasi nirlaba sejauh mereka terlibat dalam pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Maka subjek etika publik bukan hanya pejabat pemerintah atau politisi, tetapi semua orang yang menduduki jabatan, pimpinan, atau tanggung jawab yang terkait dengan pelayanan publik. Pemimpin agama, organisasi sosial, LSM, asosiasi nirlaba dan organisasi-organisasi lainnya karena mengurusi kepentingan publik, yaitu urusan yang bersangkutan dengan suatu jenis kolektivitas, sebetulnya juga menjadi subjek etika publik. Dalam konteks ini, etika publik tidak berbeda dari etika politik, maka cara kerja etika publik juga serupa dengan etika politik yang mengandalkan pada tiga dimensinya.

1.2. Tiga Dimensi Etika Publik dan Fokus pada Etika Institusional

Kalau berbicara tentang etika publik, tidak bisa hanya berhenti pada norma moral dan subjek moral, namun harus memperhitungkan dimensi-dimensinya. Etika publik memiliki tiga dimensi yang digambarkan dalam segitiga yang mengacu ke tujuan, sarana dan tindakan.

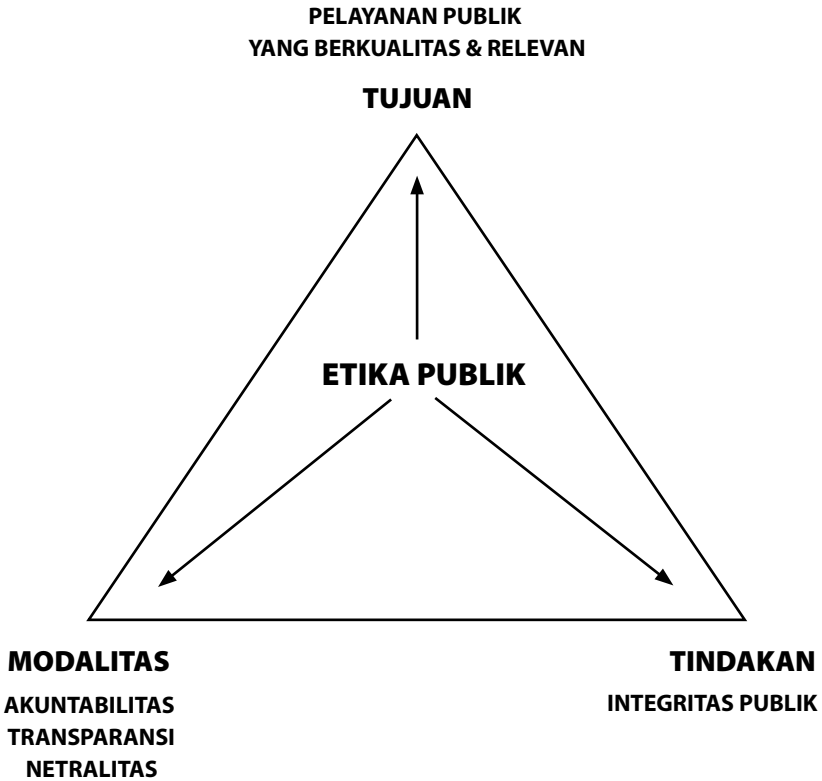
Etika publik adalah bagian dari etika politik. Etika politik didefinisikan sebagai ”upaya hidup baik (memperjuangkan kepentingan publik) untuk dan bersama orang lain dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi yang lebih adil” (P. Ricoeur, 1990). Tiga dimensi etika politik adalah tujuan (*policy)*, sarana (*polity*), dan aksi politik (*politics*) (B. Sutor, 1991:86). Dari definisi itu, penulis menerjemahkan ke

PELAYANAN PUBLIK
YANG BERKUALITAS & RELEVAN

TUJUAN

ETIKA PUBLIK

MODALITAS
AKUNTABILITAS
TRANSPARANSI
NETRALITAS

TINDAKAN
INTEGRITAS PUBLIK

[Skema baru ini hasil modifikasi *Segitiga Etika Politik* B. Suto*r*, ***Politische Ethik****, 1991:86*]

dalam versi tiga dimensi etika publik: (i) tujuan ”upaya hidup baik” diterjemahkan menjadi ”mengusahakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik yang berkualitas dan relevan”; (ii) sarana: ”membangun institusi-institusi yang lebih adil” dirumuskan sebagai ”membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik”; (iii) aksi/tindakan dipahami sebagai ”integritas publik” untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Dimensi **tujuan** terumuskan dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat yang berarti tersedianya pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Keprihatinan utama ialah upaya penerapan kebijakan umum (*policy*) yang transparan dalam manajemen publik. Dalam negara demokratis, pemerintah

mempunyai komitmen terhadap penyelenggaraan negara dan bertanggung jawab atas komitmen untuk kesejahteraan masyarakat dan kehidupan damai. Menghadapi tuntutan pelayanan publik, kebijakan umum pemerintah harus terumus jelas dalam hal prioritas, program, metode dan tujuan dana publik. Lalu menjadi transparan apa yang harus dipertanggungjawabkan. Dimensi moralnya terletak pada kemampuan menentukan arah yang jelas kebijakan umum dan akuntabilitasnya.

Dimensi kedua ialah **modalitas** (sarana, *polity*) yang memungkinkan pencapaian tujuan. Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktik pelayanan publik dengan perhatian khusus pada membangun institusi-institusi sosial yang lebih adil. Hal terakhir ini ikut menentukan pengaturan perilaku masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah dasar. Dimensi sarana (*polity*) ini mengandung dua pola normatif: **pertama**, tatanan politik (hukum dan institusi) harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiaritas, penerimaan pluralitas; struktur sosial ditata dengan mengikuti prinsip keadilan dan kesetaraan di depan hukum. Oleh karena itu, asas kesamaan dan masalah siapa diuntungkan atau siapa dirugikan oleh hukum atau institusi tertentu relevan untuk dibahas. Maka akuntabilitas sebagai sarana untuk mencapai pelayanan publik yang berkualitas dan menjaga integritas publik menjadi sarana utama; **kedua**, kekuatan-kekuatan politik ditata sesuai dengan prinsip timbal-balik. Keadilan, netralitas atau tidak memihak, dan perlakuan yang *fair* menyumbang untuk semakin meningkatkan transparansi.

Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada (i) peran etika publik dalam menguji dan mengkritisi legitimitasi keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik. (ii) sikap dalam menghadapi struktur, yaitu menyetujui atau menolak tatanan sosial, ekonomi, dan politik hidup bersama; (iii) prinsip subsidiaritas dalam pelayanan publik, artinya kalau masyarakat sendiri, asosiasi, LSM atau lembaga nirlaba mampu mengorganisir atau menyelesaikan masalah atau urusan dengan kemampuan dan sarana yang dimiliki, negara tidak perlu campur tangan. Prinsip ini menumbuhkan inisiatif dan keberanian untuk mengambil tanggung jawab pribadi.

Dimensi ketiga, **tindakan** politisi dan pejabat publik dituntut memiliki

integritas publik. Dalam dimensi etika publik yang ketiga ini, pelaku memegang peran sebagai yang menentukan rasionalitas politik. Rasionalitas politik terdiri dari rasionalitas tindakan dan keutamaan (kualitas moral pelaku). Tindakan politik disebut rasional bila pelaku mempunyai orientasi situasi dan paham permasalahan. Ini mengandaikan kompetensi teknis, *leadership* dan etika. Pejabat publik atau politisi dituntut memilik integritas publik, dalam arti menghindari kekerasan menjadi imperatif moral (ungkapan hormat terhadap martabat manusia), maka penguasaan manajemen konflik adalah syarat aksi politik yang etis. Kebijakan publik mempunyai makna karena memperhitungkan kepentingan publik dan responsif terhadap harapan, keluhan, protes, kritik, persetujuan, penolakan. Makna etis semakin tersurat ketika tindakan didasari belarasa dan keberpihakan kepada yang lemah, miskin, atau tersingkir. Keberpihakan hanya bermakna bila diterjemahkan dalam institusi.

Pentingnya refleksi menuntut agar etika publik tidak hanya terumus dalam bentuk deontologi, tetapi juga memperhitungkan teori-teori etika. Dengan mempertimbangkan sumbangan teori etika di dalam proses pengambilan keputusan, pejabat publik diajak mengkaji alasan atau "mengapanya" suatu norma atau kode etika perlu dipatuhi. Di balik suatu penalaran etis, terdapat alasan pilihan nilai yang mendasari suatu komitmen. Ketika seorang bupati memutuskan untuk memilih program bebas sekolah sampai SMU daripada mengalokasikan dana untuk pembangunan komplek perkantoran bupati, perumahan karyawan, dan tim sepak bola daerah, pejabat publik itu memprioritaskan nilai keadilan. Puluhan ribu keluarga diringankan dari beban biaya pendidikan dan sekaligus pemerintah daerah sedang berinvestasi kapital budaya dan sosial. Distribusi kekayaan tidak ditafsirkan secara harfiah membagi uang, tetapi membangun institusi yang membuka kesempatan sama untuk semua warga negara. Bebas sekolah sampai SMU adalah salah satu bentuk institusi yang adil itu. Etika institusional peduli terhadap modalitas keadilan seperti itu.

Meski etika publik menekankan modalitasnya atau etika institusional, ia tidak mengabaikan etika keutamaan. Institusi dan keutamaan adalah dua dimensi etika yang saling mendukung. Keutamaan merupakan faktor stabilisasi tindakan yang berasal dari dalam diri pelaku sehingga tindakan

bisa diramalkan dan kebaikan bisa diandalkan; sedangkan institusi yang baik akan menjamin stabilitas tindakan dari luar diri pelaku (B. Sutor, 1991:65). Keutamaan berkembang bersama sifat-sifat seseorang sebagai *habitus*, artinya melalui pendidikan dan pembiasaan melakukan yang baik. Oleh karena itu, lingkungan sosial baik keluarga, pendidikan, atau tempat kegiatan/kerja ikut menentukan. Pengalaman semakin meyakinkan bahwa keutamaan diperoleh bukan pertama-tama melalui pengetahuan, meski juga diperlukan, tetapi terutama dari kebiasaan melakukan yang baik dan bertanggung jawab.

Etika publik bertujuan menjamin integritas pejabat dalam pelayanan publik, maka berurusan dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik, dan ekonomi. Semua urusan ini mirip dengan objek etika politik. Hanya etika publik memprioritaskan pada cara bagaimana supaya ”niat baik” membawa implikasi praktis, artinya ”niat baik” harus ditopang institusi yang adil. Niat baik, yang berfungsi mempertajam makna tanggung jawab itu, harus diterjemahkan dalam institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) agar bisa mengorganisir secara lebih efektif tanggung jawab seseorang melalui sanksi atau imbalan. Janji atau niat baik baru bisa dikatakan bermakna kalau ditepati atau dijalankan. Untuk itu perlu ada sanksi bila tidak dipenuhi, atau akan mendapat imbalan kalau pelaksanaannya memuaskan. Sanksi atau imbalan memberi motivasi tindakan atau berfungsi sebagai sarana stabilisasi tindakan dari luar diri pelaku. Dalam konteks elaborasi etika institusional, sanksi dan imbalan itu merupakan salah satu sarana untuk menjembatani antara ”mengetahui” dan ”bertindak”, antara ”yang seharusnya” dan ”yang faktual dilakukan”.

Masalahnya, kebanyakan norma moral yang berlaku lebih mengandalkan pada doktrin, mengabaikan etika institusional atau kurang peduli mencari modalitas penerapannya. Apakah etika publik sekadar bentuk wacana baru? Mampukah etika publik menjembatani antara niat baik dan praktik pelayanan publik, ataukah etika publik juga akan bernasib sama dengan wacana-wacana saleh lainnya? Fokus menjembatani antara niat baik dan praktik pelayanan publik ini menjadi perhatian utama etika publik sebagai etika institusional.

1.3. Modalitas Etika Publik dan Pertaruhannya

Modalitas (bahasa Latin *modalis* dari akar kata *modus* = cara, mode) dimengerti sebagai metode atau prosedur khusus, bisa juga berarti cara atau sarana (D.P. Simpson, *Cassell New Latin Dictionary*, 1960). Makna modalitas yang paling sesuai dengan konteks etika publik ini adalah prosedur atau syarat-syarat yang memungkinkan norma-norma etika bisa dijalankan atau dihormati. Dalam teori strukturasi A. Giddens, modalitas memiliki peran sangat penting karena menentukan kualitas struktur yang terbentuk (pemaknaan, dominasi, dan legitimasi). Strukturasi adalah kondisi yang mengarahkan perubahan struktur-struktur yang memungkinkan reproduksi sistem-sistem sosial (A. Giddens, 1984:25). Maka perubahan yang mendasar harus memperhitungan teori strukturasi ini.

Menurut sosiolog Inggris ini, modalitas memegang peran penting karena menentukan di dalam interaksi sosial, terutama modalitas menjadi syarat atau prosedur di setiap perubahan yang mendasar. Maka untuk mengubah banalitas korupsi dan pelayanan publik yang buruk harus memperhitungkan perubahan ketiga modalitas interaksi sosial, yaitu kerangka penafsiran, norma, dan fasilitas. Perubahan kerangka penafsiran (pemaknaan) dan norma (moralitas) membutuhkan etika publik, terutama etika institusional yang dianggap mampu mengorganisir tanggung jawab melalui sanksi atau imbalan. Dengan perubahan ini, acuan, cara berpikir, cara mengevaluasi didasarkan pada kerangka pemikiran baru, yaitu nilai-nilai etika publik.

Perubahan ketiga modalitas itu sejalan dengan keprihatinan moral masyarakat, yaitu bahwa ajaran moral belum cukup, masih butuh cara/upaya untuk bisa melaksanakannya (modalitas). Dengan memperhitungkan keprihatinan itu berarti pejabat publik diajak membaca peta kekuatan dan aspirasi masyarakat untuk mengarahkan perubahan institusi-institusi publik. Memahami peta kekuatan hubungan kekuasaan akan memberi realisme dalam membuat program. Jadi membangun budaya etika membutuhkan metode manajemen organisasi yang memperhitungkan dua modalitas kekuasaan: (i) harapan-harapan masyarakat atau persetujuannya; (ii) fasilitas kekuasaan yang bisa mendukung atau menghalangi perubahan. Fasilitas kekuasaan bisa berupa pengaruh (kapital simbolik), jaringan, massa dan

organisasi (kapital sosial), kekuatan finansial (kapital ekonomi), atau manajemen, *institutional knowledge* dan pengetahuan (kapital budaya). Dengan memperhitungkan ”siapa memiliki fasilitas kekuasaan macam apa” akan semakin realis dalam memilih sarana-sarana untuk perubahan dalam rangka meningkatkan pelayanan publik. Misalnya, pembentukan Komisi Etika menjadi tidak realis kalau asal mengambil orang yang jujur, tetapi tidak memiliki latar belakang pendidikan etika sama sekali; atau dibentuk mekanisme *whistle-blowing,* tetapi tidak disertai perlindungan hukum yang pasti, juga tidak akan berjalan.

Kecenderungan etika pemerintahan yang direduksi ke deontologi (kode etik) hanya menekankan pada mengatur perilaku pejabat publik dalam logika birokrasi. Lalu mudah puas dengan bentuk pengawasan sebagai teknik baru untuk mengontrol tubuh dan pikiran dalam upaya untuk mengarahkan perilaku pejabat publik. Dengan demikian orang tidak diajak untuk mencari dasar pemikiran atau alasan pemberlakuan suatu norma. Padahal etika publik justru harus kuat dalam dimensi refleksif yang berfungsi mengambil jarak agar kritis atau mampu membuat pertimbangan moral sebelum bertindak atau mengambil keputusan.

Tekanan etika publik yang diarahkan pada dimensi refleksifnya akan membuka cakrawala baru: (i) memungkinkan orang untuk memikirkan secara kritis tanggung jawabnya di dalam pengambilan keputusan dan tindakan; (ii) memberi legitimitas dalam suatu pertimbangan moral karena memperhitungkan cakrawala budaya masyarakat yang menyumbang dalam mematangkan suatu proses keputusan; (iii) aspek refleksif melengkapi kelemahan yuridis (yang terlalu menekankan kepatuhan) dengan menghubungkan norma dan cara penerapannya dalam sistem tindakan. Jadi etika tidak hanya dilihat sebagai etika keutamaan yang membantu mempertajam makna tanggung jawab, tetapi fokus lebih diarahkan pada etika intitusional dalam arti membantu dalam mengorganisir tanggung jawab dengan mengacu pada sanksi dan imbalan.

Aspek institusional itu menjadi penggerak dinamika pelayanan publik karena menuntut pembaharuan organisasional dan manajerial mengikuti pola modernisasi pada sektor swasta. Maka tidak mengherankan bila di dalam pembaharuan di sektor pelayanan publik dimungkinkan berkembang-

nya instrumen-instrumen baru seperti komisi konsultatif, komisi etika, pengawas yang bertugas mengikuti gerak pelayanan publik dari sisi etika atau nilai-nilai yang harus diperhitungkan oleh pejabat publik. Jadi lembaga-lembaga pengawas atau advokasi yang lahir dari inisiatif *civil society* harus ditafsirkan sebagai peringatan terhadap memburuknya sektor pelayanan publik. Maka maraknya *Corruption Watch, Police Watch, Judicial Watch,* dan lembaga-lembaga kontrol membuktikan perlunya etika publik. Masyarakat semakin kritis, sehingga berusaha mengorganisir diri agar bisa menuntut pejabat publik untuk berkomitmen pada nilai-nilai etika dalam penyelenggaraan kepentingan publik.

Ada empat hal yang dipertaruhkan dalam menegakkan etika publik (i) menangani masalah korupsi dan konflik kepentingan, namun juga (ii) membantu pejabat publik yang sering harus berhadapan dengan dilema etika antara prinsip yang mereka yakini, nilai-nilai pribadi, dan tuntutan profesional, (iii) bagaimana mengintegrasikan nilai-nilai etika di dalam proses pengambilan keputusan. Integrasi semacam itu semakin sulit karena masalah pluralitas nilai dan kemajuan ilmu-teknologi. Apalagi struktur pemaknaan ekonomi (logika pasar) sangat menentukan cara berpikir di segala bidang; (iv) bagaimana menghadapi logika pasar yang besar pengaruhnya dalam mengarahkan pelayanan publik. Salah satu akibatnya adalah pengaruh logika iklan, yaitu pencitraan dijadikan bagian strategi kebijakan publik untuk menarik konsumen (warga negara). Komunikasi politik tidak ada bedanya dengan *public relation* di perusahaan. Lalu etika memberi kesan hanya menjadi semacam alat untuk mendapatkan legitimasi publik. Etika publik memang bisa diperalat untuk mengimbangi melemahnya nilai-nilai etika publik dan krisis kepercayaan terhadap pejabat publik.

Mengapa orang mulai berpaling ke etika publik? Karena dengan menekankan pada sekumpulan nilai dan norma, serta prinsip moral, etika publik mau membentuk dasar integritas pelayanan publik (E. Kolthoff, 2007:3). Hakikat moral dari etika publik menuntut lebih dari sekadar kompetensi teknis karena harus mampu mengidentifikasi masalah-masalah dan konsep etika yang khas dalam pelayanan publik. Secara lebih konkret lagi, pejabat publik dituntut bisa menetapkan kode etik yang relevan, perilaku profesional dan petunjuk pelaksanaan akreditasi organisasi. Dengan demikian integritas